RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

VIIe KAMER

A R R E S T

nr. 253.147 van 3 maart 2022
in de zaak A. 232.765/VII-41.012

In zake : de NV RINKKAAI
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Toon Smets
kantoor houdend te 1160 Oudergem
Vorstlaan 280
bij wie woonplaats wordt gekozen

tegen :

1. Ignaas VANDENABEELE
2. de BV SOUVERAIN 400
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaten Peter De Smedt en Sofie De Maesschalck
kantoor houdend te 9000 Gent
Kasteellaan 141
bij wie woonplaats wordt gekozen

Tussenkomende partij :

de GEWESTELIJKE STEDENBOUWKUNDIGE AMBTENAAR
bijgestaan en vertegenwoordigd door
advocaat Paul Aerts
kantoor houdend te 9000 Gent
Coupure 5
bij wie woonplaats wordt gekozen

I. Voorwerp van het beroep

1. Het cassatieberoep, ingesteld op 14 januari 2021, strekt tot de nietigverklaring van arrest nr. RvVb-A-2021-0393 van de Raad voor Vergunningsbetwistingen (hierna: RvVb) van 10 december 2020 in de zaak 1920-RvVb-0091-A.

II. Verloop van de rechtspleging

2. Het cassatieberoep is toelaatbaar verklaard bij beschikking van 1 april 2021.

De verwerende partij heeft een memorie van antwoord en de verzoekende partij heeft een memorie van wederantwoord ingediend.

De gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar heeft een verzoekschrift tot tussenkomst ingediend. De tussenkomst is toegestaan bij beschikking van 31 mei 2021. De tussenkomende partij heeft een memorie ingediend.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft op 20 oktober 2021 een verslag opgesteld, op grond van artikel 16 van het koninklijk besluit van 30 november 2006 tot vaststelling van de cassatie-procedure bij de Raad van State.

De verzoekende partij heeft een verzoek tot voortzetting van de procedure teneinde te worden gehoord ingediend.

De partijen zijn opgeroepen voor de terechtzitting, die heeft plaatsgevonden op 10 februari 2022.

Staatsraad Pierre Lefranc heeft verslag uitgebracht.

Advocaat Deborah Smets, die *loco* advocaat Toon Smets verschijnt voor de verzoekende partij, advocaat Sofie De Maesschalck, die verschijnt voor de verwerende partij en advocaat Anne-Sophie Claus, die *loco* advocaat Paul Aerts verschijnt voor de tussenkomende partij, zijn gehoord.

Eerste auditeur-afdelingshoofd Ann Van Mingeroet heeft een met dit arrest eensluidend advies gegeven.

Er is toepassing gemaakt van de bepalingen op het gebruik der talen, vervat in titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973 (hierna: RvS-wet).

III. Feiten

3. Op 2 augustus 2019 verleent de gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar (hierna: GSA) aan het autonoom gemeentebedrijf Stadsontwikkeling Gent (SOGent) een verkavelingsvergunning onder voorwaarden voor het verkavelen van een terrein in zes loten met wegenis- en omgevingsaanleg.

4. Het bestreden arrest:
- verwerpt de exceptie van onontvankelijkheid van de nv Rinkkaai van de vordering van Vandenabeele en de bv Souverain 400 tot vernietiging van de vergunningsbeslissing van de GSA;
- verklaart het eerste middel van Vandenabeele en de bv Souverain 400 gegrond;
- vernietigt de vergunningsbeslissing van de GSA.

De RvVb stelt bovendien “zijn arrest in de plaats van de nieuw te nemen beslissing en verklaart de aanvraag onontvankelijk”.

IV. Onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep

Exceptie Vandenabeele en de bv Souverain 400

5. Zij voeren aan dat “kennelijk recent een nieuwe verkavelingsaanvraag werd ingediend door [de nv Rinkkaai] voor de verkaveling van het betrokken terrein. Dit doet vragen rijzen naar het actuele belang van [de nv Rinkkaai] bij haar cassatieberoep. De eventuele vernietiging van het bestreden

vernietigingsarrest kan haar geen voordeel opleveren. Het cassatieberoep is in die zin dan ook onontvankelijk".

6. De nv Rinkkaai repliceert dat het recent verkavelingsdossier op meerdere punten afwijkt van de in 2017 ingediende aanvraag, in de aanvraag wordt uitdrukkelijk gesteld dat geen afstand wordt gedaan van de eerdere aanvraag en er op heden geen nieuwe verkavelingsvergunning voorligt laat staan dat deze nieuwe verkavelingsvergunning op datum van de uitspraak in voorliggende cassatieprocedure definitief en uitvoerbaar zou/zal zijn. Een vernietiging van het bestreden arrest heeft tot gevolg dat de RvVb zich, anders samengesteld, over het destijds ingediende beroep moet uitspreken. De kans is daarbij niet onbestaande dat de RvVb het beroep verwerpt, waardoor het alsnog mogelijk wordt de beoogde verkavelingsvergunning te bekomen, minstens om een kans daartoe te maken.

Beoordeling

7. De finaliteit van een cassatieberoep bestaat erin om een onwettige uitspraak van een administratief rechtscollege teniet te doen, waarna de zaak voor een nieuwe beoordeling aan het anders samengesteld rechtscollege wordt voorgelegd zodat de verzoeker in cassatie een nieuwe kans verwerft op een voor hem gunstiger uitspraak van dat rechtscollege.

8. Het cassatieberoep van de nv Rinkkaai tegen het bestreden arrest is gericht tegen de ontvankelijkverklaring van de vordering van Vandenabeele en de bv Souverain 400, de gegrondverklaring van het eerste middel en bijgevolg de vordering van laatstgenoemden.

9. Ingeval van cassatie dient de RvVb zich opnieuw uit te spreken over de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de vordering van Vandenabeele en de bv Souverain 400.

10. De nv Rinkkaai heeft belang bij het instellen van haar cassatieberoep tegen het bestreden arrest.

11. De exceptie wordt verworpen. Het cassatieberoep is ontvankelijk.

V. Onderzoek van de middelen

A. Eerste middel

Standpunt van de nv Rinkkaai

12. De nv Rinkkaai voert de schending aan van artikel 4.8.11, § 1, lid 1, 3°, van de Vlaamse Codex Ruimtelijke Ordening (hierna: VCRO).

Zij zet uiteen dat de causaliteitsvereiste in artikel 4.8.11, § 1, lid 1, 3°, VCRO op een restricitieve manier moet worden geïnterpreteerd. De RvVb kan niet toelaten dat éénieder om eender welke reden en in eender welke hoedanigheid een vernietigingsberoep tegen een bepaalde vergunningsbeslissing kan instellen. De vereiste van causaliteit houdt in dat de aangevoerde hinderaspecten of nadelen ter ondersteuning van het belang bij een beroep bij de RvVb "oorsprong moet vinden in de tenuitvoerlegging van de vergunningsbeslissing of in de (al dan niet toekomstige) exploitatie van de vergunde bouwwerken". Er moet met grote voorzichtigheid worden omgesprongen met de beoordeling van de vereiste van causaliteit in situaties waarin projectgebieden gelegen zijn binnen de contouren van een ruimtelijk uitvoeringsplan (hierna: RUP). In dergelijke situaties lijkt de hinder en nadelen die voortvloeien uit bouwwerken hun oorsprong niet te vinden in een bij de RvVb aangevochten vergunningsbeslissing maar in de verordenende stedenbouwkundige voorschriften van dat specifieke RUP, in het bijzonder wanneer deze zeer gedetailleerd van aard zijn. Zij wijst erop dat een gunningsbeslissing in bepaalde gevallen niet meer dan een loutere uitvoeringstitel kan zijn om de verordenende

voorschriften van een RUP uit te voeren. De causaliteitsvereiste lijkt aldus te vereisen dat de RvVb geval per geval moet nagaan of de door een verzoeker aangevoerde vormen van hinder en nadelen voortvloeien uit de bestreden vergunningsbeslissing dan wel uit een hogerliggend instrument dat voorziet in vormgevende stedenbouwkundige voorschriften. Zij besluit dat de RvVb door dit onderzoek naar de causaliteitsvereiste niet uit te voeren het bepaalde in artikel 4.8.11, § 1 lid 1, 3°, VCRO heeft geschonden.

Beoordeling

13. Het middel gaat terug op de verwerping door de RvVb van de exceptie van de nv Rinkkaai van onontvankelijkheid van de vordering van Vandenabeele en de bv Souverain 400 om volgende redenen:

> "1.
> Artikel 4.8.11, §1, eerste lid, 3° VCRO bepaalt dat bij de [RvVb] een beroep kan worden ingesteld door elke natuurlijke persoon of rechtspersoon, die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden door de bestreden vergunningsbeslissing.
> Het volstaat dat een verzoeker aannemelijk maakt dat het risico bestaat op het ondervinden van rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen door de bestreden vergunningsbeslissing.
> 2.
> Het aangevraagd project is een verkavelingsvergunning voor zes loten, waarbij de loten 1, 2 en 3 bestemd worden voor het oprichten van 6 woontorens.
> Het betoog van de verzoekende partijen overtuigt. Het valt niet uit te sluiten dat het aangevraagd project een nadelige impact kan hebben op de bewoning en eigendom van het pand van de verzoekende partijen. De verzoekende partijen wijzen er ook terecht op dat het instellen van een beroep tegen een ruimtelijk uitvoeringsplan geen vereiste is om op ontvankelijke wijze beroep in te stellen bij de Raad tegen een verleende verkavelingsvergunning.
> De exceptie wordt verworpen".

14. Als cassatierechter mag de Raad van State niet in tweede instantie de feitelijke beoordeling van de RvVb overdoen maar mag hij enkel nagaan of het hem voorgelegde arrest overeenkomstig de wet is genomen. Luidens

artikel 14, § 2, van de RvS-wet treedt de afdeling bestuursrechtspraak in geval van cassatieberoep “niet in de beoordeling van de zaken zelf”.

Het komt derhalve de Raad van State als cassatierechter niet toe het vervuld zijn van de vereiste in voormeld artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO na deze feitelijke beoordeling door de RvVb in tweede instantie over te doen.

15. Luidens de toepasselijke versie van artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO kan elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die rechtstreekse of onrechtstreekse hinder of nadelen kan ondervinden als gevolg van de vergunningsbeslissing van de deputatie daartegen jurisdictioneel beroep instellen bij de RvVb.

In de parlementaire voorbereiding wordt hinder of nadelen in voormelde zin “onderscheiden in visuele hinder (slechts stedenbouwkundige-architectonische inpasbaarheid), hinder ingevolge de slechte functionele inpasbaarheid in de omgeving (hinder ingevolge het ondoelmatige ruimtegebruik, mobiliteitshinder,…), c.q. geluidshinder, trillingshinder, geurhinder, stofhinder, rookhinder, stralingshinder en lichthinder (deze laatste hinderaspecten vormen uiteraard de traditionele compartimenteringen binnen de milieuhinder)” (*Parl.St.* Vl.Parl. 2008-2009, nr. 2011/1, 186).

Uit deze bepaling volgt dat het de RvVb bij betwisting hoort te onderzoeken of de verzoeker rechtstreekse of onrechtstreekse hinder kan ondervinden als gevolg van de voor hem bestreden vergunningsbeslissing.

16. Het middel dat stelt dat de RvVb “geval per geval moet nagaan of de door een verzoekende partij aangevoerde vormen van hinder en nadelen voortvloeien uit de bestreden vergunningsbeslissing dan wel uit een hogerliggend instrument dat voorziet in vormgevende stedenbouwkundige voorschriften” gaat uit van een andere rechtsopvatting.

Het middel faalt in zoverre naar recht.

17. Door met de in randnummer 13 aangehaalde overwegingen de exceptie van de nv Rinkkaai te verwerpen, schendt het bestreden arrest niet voormeld artikel 4.8.11, § 1, eerste lid, 3°, VCRO.

18. Het middel wordt verworpen.

B. Tweede middel

Standpunt van de nv Rinkkaai

19. De nv Rinkkaai voert de schending aan van artikel 4.1.1, § 1, 5°, van artikel 4.3.1 en van artikel 4.3.2, § 2 van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (DABM), van artikel 1, artikel 2 en artikel 5 van de richtlijn 2011/92/EU van 13 december 2011 van het Europees Parlement en de Raad betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, en van artikel 2, §§ 1 en 2 van het besluit van de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage.

Zij zet uiteen dat wat centraal staat in het cassatiemiddel de vraag is op welk moment een project aan de MER-regelgeving moet worden onderworpen binnen vergunningsprocedures die meerdere fases beslaan. Zij wijst op de rechtspraak van het Hof van Justitie dienaangaande die stelt dat de milieueffectrapportage in een zo vroeg als mogelijk stadium van de vergunningverlening dient te gebeuren, maar deze verplichting tevens nuanceert voor situaties waarin voorzien wordt in een vergunningsprocedure die meerdere fases beslaat, in welk geval het Hof aanneemt dat indien de effecten pas in de procedure met betrekking tot het uitvoeringsbesluit kunnen worden onderscheiden, de beoordeling tijdens die procedure moet plaatsvinden. Zij stelt dat het besluit van

de Vlaamse regering van 10 december 2004 houdende vaststelling van de categorieën van projecten onderworpen aan milieueffectrapportage (project-MER-richtlijn), gelezen in samenhang met de duidelijke interpretatie die aan deze richtlijn is gegeven door het Hof van Justitie van de Europese Unie, aldus lijkt te nopen tot een zekere afweging over de aard en de mate van detail van een project: “Indien een aantal doorslaggevende parameters van het project niet worden ingevuld in een bepaalde fase van de vergunningverlening, wat zeker in Vlaanderen perfect mogelijk is, moet worden besloten dat het project in die specifieke stand van de vergunningverlening nog niet onder de milieueffectenrapportageplicht valt, dit op straffe van het bekomen van een onvoldoende draagkrachtige, duidelijke rapportage. Men kan eenvoudigweg niets toetsen wat niet concreet wordt ingevuld; Naarmate het project zijn eindvormen aanneemt en aldus terechtkomt in de laatste, concrete fase van de vergunningverlening moet de milieueffectenrapportageplicht worden uitgevoerd. Op dat moment zijn de parameters van het project gekend en kan er met kennis van zaken een diepgaand onderzoek worden gevoerd naar de milieueffecten van het project”. Zij besluit :

> “In het voorliggende dossier diende de [RvVb] de bovenstaande afweging te maken, daarbij rekening houdende met:
> - Het gegeven dat het inderdaad correct is om te stellen dat de verkavelingsvoorschriften theoretisch toelaten om meer dan 5.000 m^2 - met name 11.700 m^2 - aan handelsoppervlakte te realiseren;
> - Het gegeven dat de realisatie van meer dan 5.000 m^2 aan handelsoppervlakte zuiver hypothetisch is.
>
> Immers bepaalt artikel 1.2.1 van de verkavelingsvoorschriften dat minimaal 70 % van de totale bruto vloeroppervlakte dient voorzien te worden voor wonen. Dit betreft een minimumnorm. Evengoed kan geopteerd worden om 95 % procent van de bruto vloeroppervlakte voor wonen te bestemmen.
>
> Binnen een vork van 0 tot 30% kunnen er nevenbestemmingen ontwikkeld worden. Volgende bestemmingen zijn toegelaten: ‘winkels, horeca, kleine bedrijven, recreatieve voorzieningen, openbare- en private nutsvoorzieningen en diensten, zolang hun school en activiteit verenigbaar is met de onmiddellijke omgeving. Handelsruimte is dus slechts een van de vele bestemmingen die als nevenbestemming kan gerealiseerd worden.
>
> De verkavelingsvoorschriften bepalen derhalve geenszins hoeveel handelsruimte er in de uiteindelijke ontwikkeling zal gerealiseerd worden”.

Zij betoogt vervolgens dat “op basis van de hierboven geschetste gegevens, welke eigen zijn aan het dossier en geen interpretatie behoeven, had de [RvVb] moeten besluiten dat het aan de hand van het verkavelingsdossier niet mogelijk was om de milieueffecten van het project te beoordelen. Immers stond op basis van het verkavelingsdossier geenszins vast hoeveel handelsruimte er zou gerealiseerd worden. In deze fase van de vergunningverlening was het dan ook niet mogelijk om de milieueffecten te onderscheiden en te beoordelen.
De [RvVb] is aan de bovenstaande nuance echter voorbijgegaan en heeft op grond van de loutere vaststelling dot de verkavelingsvergunning de eerste fase van het vergunningstraject beslaat, besloten dat het verkavelingsproject onder de milieueffectenrapportageplicht valt. Een dergelijk standpunt is strijdig met de aangevoerde bepalingen van de MER-richtlijn”.

Beoordeling

20. Het middel zet enkel uiteen waarom het bestreden arrest “strijdig [is] met de aangevoerde bepalingen van de MER-richtlijn”.

Het middel dat niet uiteenzet hoe het bestreden arrest de overige in het middel aangevoerde bepalingen schendt, is bijgevolg niet ontvankelijk.

21. Het middel zet evenmin concreet uiteen op welke wijze het bestreden arrest zowel artikel 1 als artikel 2 en artikel 5 van de aangehaalde richtlijn schendt en is bijgevolg niet ontvankelijk.

22. Het middel, in zoverre ontvankelijk, gaat terug op de gegrondverklaring door de RvVb van het eerste middel van Vandenabeele en de bv Souverain 400, op grond van volgende overwegingen:

> “2.1
> De stelling van [de nv Rinkkaai] dat een verkavelingsvergunning geen project is dat project-MER-plichtig is, kan niet gevolgd worden.
> In het arrest van het Hof van Justitie van 7 januari 2004, in de zaak C-201/02, wordt het volgende overwogen:

‘Het tijdstip waarop de milieueffectbeoordeling moet worden verricht.
Aangezien bij een vergunningprocedure in verschillende fasen de enkele vaststelling dat er een ‘vergunning’ in de zin van richtlijn 85/337 bestaat, geen volledig antwoord biedt op de vraag van de verwijzende rechter, of de lidstaten verplicht zijn het desbetreffende project aan een milieueffectbeoordeling te onderwerpen, moet worden onderzocht op welk tijdstip deze beoordeling moet worden verricht.
Dienaangaande zij vastgesteld dat volgens artikel 2, lid 1, van richtlijn 85/337 de milieueffectbeoordeling moet worden verricht ‘voordat een vergunning wordt verleend’.
Blijkens de eerste overweging van de considerans van deze richtlijn moet de bevoegde instantie in het besluitvormingsproces ‘in een zo vroeg mogelijk stadium’ rekening houden met het milieueffect van het project.
Wanneer het nationale recht bepaalt dat de vergunningprocedure verloopt in verschillende fasen, te weten door het treffen van een basisbesluit en voorts een uitvoeringsbesluit dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, moet het milieueffect dat het project kan hebben, als zodanig worden onderscheiden en beoordeeld in de procedure met betrekking tot het hoofdbesluit. Enkel indien deze effecten pas in de procedure met betrekking tot het uitvoeringsbesluit kunnen worden onderscheiden, moet de beoordeling tijdens die procedure plaatsvinden.’
De milieueffectenrapportage dient dus volgens de richtlijn ‘in een zo vroeg mogelijk stadium’ te gebeuren, hetgeen het Hof van Justitie doet besluiten dat indien een vergunningprocedure verloopt in verschillende fasen, met name door het nemen van een basisbesluit waarop een uitvoeringsbesluit volgt dat niet mag afwijken van de in het basisbesluit vastgelegde parameters, het milieueffect dat het project kan hebben, moet worden beoordeeld in de procedure van het basisbesluit.
Er kan bezwaarlijk worden betwist dat de bestreden beslissing het basisbesluit vormt voor het project dat wordt beoogd voor het betrokken gebied. Het feit dat het verdere uitvoering moet krijgen middels het afleveren van navolgende vergunningen, doet geen afbreuk aan de vaststelling dat de bestreden beslissing de eerste fase is van een stadsontwikkelingsproject, zoals bedoeld in de richtlijn 2011/92/EU.
[...]
2.3
Artikel 1.2.1 van de verkavelingsvoorschriften bepaalt onder meer:
‘Binnen de bebouwbare zones voor stedelijk wonen wordt minimaal 70% van de totale bruto vloeroppervlakte voorzien voor wonen.’
Uit deze bepaling volgt dat maximum 30% van de bruto vloeroppervlakte als nevenbestemming mag worden ingevuld. De toegelaten nevenbestemmingen volgens de betrokken verkavelingsvoorschriften zijn:
‘winkels, horeca, kleine bedrijven, recreatieve voorzieningen openbare en private nutsvoorzieningen en diensten zolang hun schaal en activiteit verenigbaar is met de omgeving.’
Concreet heeft dit voor het betrokken verkavelingsproject tot gevolg dat voor de totale oppervlakte tan minste 27.300 m^2 moet worden voorzien voor

‘wonen’ en dat maximum 11.700 m^2 kan gebruikt worden voor de nevenbestemmingen.
Het gegeven dat er meerdere nevenbestemmingen toegelaten zijn, belet niet dat volgens de betrokken verkavelingsvergunning handelsruimten tot een oppervlakte 11.700 m^2 tot de mogelijkheid behoren.
[...]”.

23. Gelet op de aangehaalde overwegingen in randnummer 2.3 mist het middel dat stelt het bestreden arrest “op grond van de loutere vaststelling dat de verkavelingsvergunning de eerste fase van het vergunningsproject beslaat, [heeft] besloten dat het verkavelingsproject onder de milieueffectenrapportageplicht valt”, feitelijke grondslag.

24. Het middel wordt verworpen.

BESLISSING

1. De Raad van State verwerpt het cassatieberoep.

2. De verzoekende partij wordt verwezen in de kosten van het cassatieberoep, begroot op een rolrecht van 200 euro, een bijdrage van 20 euro en een rechtsplegingsvergoeding van 700 euro, die verschuldigd is aan de verwerende partijen.
De tussenkomende partij wordt verwezen in de kosten van de tussenkomst, begroot op 150 euro.

Dit arrest is uitgesproken te Brussel, in openbare terechtzitting van drie maart tweeduizend tweeëntwintig, door de Raad van State, VIIe kamer, samengesteld uit:

Eric Brewaeys,	kamervoorzitter,
Pierre Lefranc,	staatsraad,
Peter Sourbron,	staatsraad,

bijgestaan door

Bart Tettelin,	griffier.

De griffier	**De voorzitter**
Bart Tettelin	**Eric Brewaeys**